

П. В. Ворона,
к. держ. упр., доцент кафедри
регіонального управління та місцевого
самоврядування ХарPI НАДУ,
заступник голови Полтавської обласної ради

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено науково-теоретичні засади ефективності місцевого самоврядування, проаналізовано інституційну сутність поняття ефективності відносно функціонування місцевого самоврядування, виокремлено її економічні складові.

Ключові слова: ефективність місцевого самоврядування, критерії ефективності, місцева влади, виконавчі органи, місцеві вибори, послуги, територіальна громада.

Сьогодні Україна стоїть на порозі здійснення адміністративної реформи, головними завданнями якої має стати “децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад”. Ще однією з цілей адміністративної реформи є формування системи місцевого управління, яка наблизиться до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною” [3].

Підвищення ефективності роботи публічної влади в Україні, а особливо її складової місцевого самоврядування, яке стоїть найближче до людей і надає першим найнеобхідніші послуги, є сьогодні для української держави найважливіше завдання, воно і повинно стати стрижнем адміністративно-територіальної реформи. Управління, як і будь який вид діяльності, вимагає своєї конкретної та досконалої оцінки, що обов’язково включає визначення ефективності роботи. Це потребує проведення теоретичних досліджень щодо осмислення поняття “ефективності роботи органів місцевого самоврядування” й загалом управління як сфери суспільної діяльності. Основною метою органів

місцевої влади має бути надання якісних послуг населенню з оптимальними витратами при відкритій діяльності та відповідальністю перед громадою та державою. Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою, тому одним із шляхів, що забезпечує досягнення вказаних цілей, є запровадження критеріїв оцінки діяльності органів влади всіх рівнів, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Критерії є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. Критерії як інструмент механізму оцінки є, також й інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Вони вказують на результативність роботи влади, наскільки економічно вона використала державні кошти та на які потреби тощо. Завдяки цим критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади. В Україні розробка та впровадження критеріїв оцінки роботи органів місцевої влади, їх використання для прийняття управлінських рішень є нагальною потребою. З методологічної точки зору оцінка ефективності системи органів державного управління має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи. У наукових працях цьому приділяється значна увага. Проблема виникає не щодо розуміння ефективності системи органів державного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних соціальних результатів та витрат. Дослідженням окремих аспектів цього питання займаються такі науковці та практики як О. Бабінова [1], В. Вакуленко [8], І. Загора [2], В. Куйбіда [4], В. Мамонова [5], М. Павлов [6], М. Пухтинський [3], В. Рубцов [10], В. Нудельман, В. Удовиченко [3], Ю. Шаров [13] та ін. У визначенні управлінської ефективності проглядається прихильність різних авторів до однієї з концепцій та підходів до оцінки організаційної ефективності (див. рисунок) [10]. У практичній діяльності доцільно використовувати будь-яку з наведених нижче концепцій залежно від ситуації:

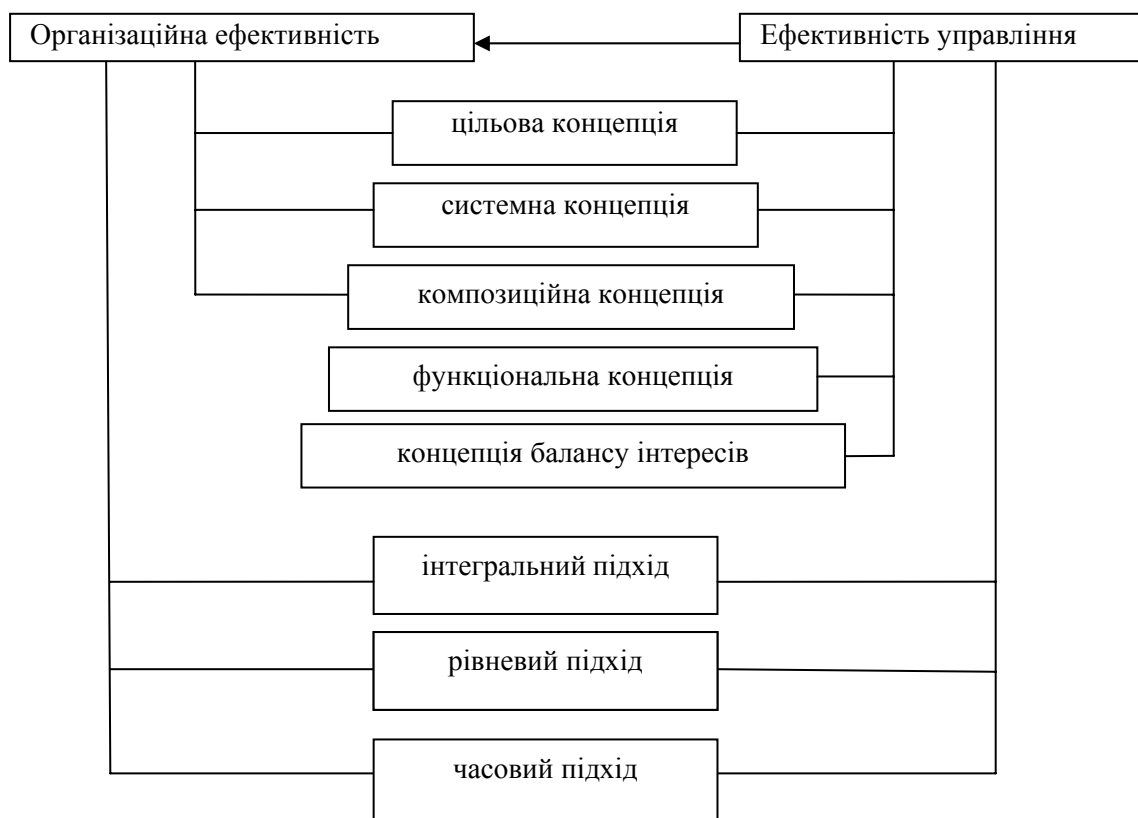


Рис. 1. Концепції та підходи до визначення та оцінки ефективності управління.

Цільова концепція ефективності управління – це концепція, відповідно до якої діяльність організації спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь, повноту досягнення поставлених цілей. Можлива й інша назва концепції – результативності управління. Але застосування цієї концепції пов'язане з низкою проблем, а саме:

- досягнення цілі не завжди є легко вимірюваним;
- організації здебільшого намагаються досягти декількох цілей, частина з них суперечлива за змістом, часто це сприяє загальному фону ефективності управління всієї системи;
- є спірним “офіційний набір” цілей.

Системна концепція ефективності управління – концепція, відповідно до якої на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і

фактори ззовні, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища. Таким середовищем може бути зміна кон'юнктури на ринку товарів чи праці, зміна правового поля діяльності, політичні зміни тощо. Системна концепція досягнення ефективності роботи базується на двох твердженнях: ефективність роботи залежить від здатності адаптуватися до середовища; для керованості процесом повний цикл дії повинен бути в центрі уваги керівника [11].

Концепція ефективності управління на основі “балансу інтересів” – концепція, згідно з якою діяльність організації спрямована на задоволення очікувань всіх індивідуумів і груп, які є в керованому середовищі, у нашому випадку – в територіальних громадах. Ефективність управління полягає в ступені досягнення балансу інтересів. Ця концепція досить активно враховує позиційні інтереси кожного суб'єкта управління, а визначення ефективності вимірюється рівнем балансу інтересів усіх зацікавлених в результатах процесу управління.

Виключно ефективності управління стосуються системи поглядів функціональної та композиційної концепцій ефективності управління.

Функціональна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою управління розглядається з точки зору організації праці та функціонування управлінського персоналу, а ефективність управління характеризує співставлення результатів та витрат самої системи управління. Першочерговим завданням у визначенні продуктивності управлінської праці у будь-яких одиницях є встановлення за кожною функцією управління певного обсягу роботи, який залежить від великої кількості чинників (у місцевому самоврядуванні це кількість, час надання і якість широкого спектра муніципальних послуг та виконання делегованих повноважень) і міняється зі зміною кожного. Тут надзвичайно важливий процес моніторингу відповідності управлінських дій зміні певних чинників, що впливають на муніципальні послуги.

Композиційна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності структури в цілому. Вона ґрунтується на визначенні ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Серед показників, що характеризують результати діяльності, найбільш широко використовуються такі:

- продуктивність праці;
- розмір зниження собівартості продукту (послуги);
- обсяги приросту прибутку (зростання кількості реалізації послуг);
- обсяги реалізації продукту (послуг) тощо.

У межах композиційної концепції до визначення ефективності управління досить широко використовуються показники економичності апарату управління:

- питома вага управлінців в загальній чисельності працюючих;
- питома вага персоналу управління в загальному фонді оплати праці;
- питома вага витрат на управління в собівартості продукції (у нашому випадку муніципальних послуг) тощо.

Не підлягає сумніву, що вищеназвані показники економичності є універсальними для різногалузевих систем управління, а коли взяти до уваги місцеві бюджети територіальних громад і вирахувати за цими показниками ефективність діяльності місцевої влади, то враз виникає питання доцільності існування місцевих влад в малих територіальних громадах через надзвичайно високу собівартість і малу кількість послуг, що ними надаються. Але тут не враховується фактор доступності та близькості управлінської послуги, що є досить важливим аргументом їх збереження [13].

Аналіз поняття ефективності доцільно розпочати з доробку економічної науки, в якій його розглянуто досить глибоко та всебічно. Економічна ефективність – це отримання максимальної кількості можливих благ від наявних ресурсів [12]. Поняття економічна “ефективність” – показник економії суспільної праці в результаті застосування певних заходів, характеризує

діяльність економічних систем, основною особливістю котрих є вартісний характер засобів (видатків, витрат) досягнення цілей (результатів), а в деяких випадках і самих цілей (зокрема одержання прибутку). Формула економічної ефективності – прибуток розділений на витрати [11]. Як бачимо економічна ефективність зведена до фінансових показників. Поняття ж “ефективності управління”, а в нашому випадку – роботи органів місцевого самоврядування, не має чіткого тлумачення ні в науковій літературі ні в практиці управління. Але часто ефективність роботи органів управління зводиться до ефективності праці самих службовців апарату управління, зміни їх чисельності, якості, витрат часу, рівня підготовки – це невірно, адже при цьому забувають про кінцевий результат – надані послуги та степінь задоволення ними громадян [11].

Найважливішою складовою управлінської ефективності місцевої влади, на нашу думку, є соціальна складова, бо якраз через місцеве самоврядування найперше реалізують свої права і свободи мешканці територіальних громад. Тому вважаємо, що управлінська ефективність мусить бути спрямована на досягнення високої оцінки рівня надання послуг, яка має визначатися за певними критеріями й у відповідності до запроваджених стандартів. Це сприятиме зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги та впливу на рівень життя в конкретній територіальній громаді. При оцінці ефективності діяльності органів місцевої (і не лише) влади потрібно використовувати поняття продуктивності, що спрямована на оцінку кількості ресурсів, які використовуються для надання певних послуг. У критерії продуктивності виражається частина затрат – поточні затрати, наприклад, у кубометрах чи кіловатах, при водозабезпеченні чи водовідведенні. Його використання уможливилює збалансований підхід до процесу надання послуг.

Для реальної оцінки власної роботи, відповідності її результатів очікуванням громадян, органам влади необхідно проводити аналіз своєї діяльності, визначаючи, чому їхнє виконання виявляється гірше очікуваних результатів, або навпаки, перевищує встановлені раніше приблизні результати

виконання. Для цього використовують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними при аналізі результативності органу влади у різних сферах діяльності, яка, завдяки їх використанню, може бути значно поліпшена. Наведемо декілька з них:

- “мінімізація витрат ресурсів та управлінської енергії” – розглядається як скорочення видатків на функціонування апарату держави при випереджальному темпі зростання соціального ефекту управління порівняно з ресурсними та енергетичними витратами на його функціонування;

- оптимальні (“найбільш сприятливі”) строки досягнення мети, як важлива умова ефективності управлінських рішень, їх своєчасності;

- урахування зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких здійснюється управління, в т. ч. особливостей територіальних громад, їх спільних інтересів.

Ефективність системи місцевого управління залежить не лише від організаційної побудови, ресурсного забезпечення, а й від професійності обранців та врахування ними чинників зовнішнього середовища, які можуть бути не підконтрольними управлінню і тому впливатимуть на ефективність управлінської діяльності. Тому кроком уперед буде не просто вдосконалення внутрішніх процесів управління або підвищення його ефективності, а особливо зосередження на якості послуг. Якість і оцінка якості – невід’ємні компоненти побудови нової державно-громадської системи управління” [8, с. 128]. Як зазначають зарубіжні науковці, “систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект: підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів...; виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір...” [12, с. 151].

Українські фахівці, відзначаючи важливість та значимість використання критеріїв оцінки результативності діяльності [6], наголошують при цьому на необхідності їх прийняття в Україні та зазначають, що “в основі забезпечення якості роботи лежить партнерська співпраця всіх зацікавлених осіб. Утвердження такого розуміння якості потребує:

- прийняття відповідних критеріїв якості;

- докладного діагностування та інформації (не можна працювати над підвищенням якості, не маючи всіх даних про її сучасний стан);

- ефективного планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чітких цілей і напрямів їхнього досягнення).

Управління якістю включає її оцінку, забезпечення та контроль. Тому при управлінні й оцінці якості повинні розглядатися структура або ресурси, процес чи технологія роботи і результат” [8, с. 129]. Підтвердженням цього є проведені соціологічні дослідження Полтавською обласною радою разом з кафедрою регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ при Президентові України. На базі Полтавського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування було проведено опитування працівників органів місцевої влади щодо важливості запровадження економічної оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування. З 13 запропонованих критеріїв (виділити було потрібно сім) 83 % опитуваних виділили якість наданих послуг, 72 % обрали відкритість і звітність у використанні коштів бюджету витрачених для надання послуг, 69 % – різноманітність, кількість послуг і рівень позитивної комунікації надавачів послуги, 54 % зупинились на мобільності послуги (вчасне реагування на зміну потреб споживача у якості чи часі), витратах на утримання органу самоврядування та вартості самої послуги. Це свідчить про певну зацікавленість і переорієнтацію громадян на якість і своєчасність послуги, а потім вже враховується її ціна.

Полтавщина має досить цінний для інших територіальних громад досвід розробки ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії ISO 9000 – 2000. Якраз на базі виконавчого комітету міської ради м. Комсомольська з Українською асоціацією якості, Асоціацією міст України вперше в Україні було проведено сертифікацію системи менеджменту якості органу місцевого самоврядування на відповідність стандарту ISO 9001 [9]. Розвиток місцевого самоврядування – це й є власне європейський вибір України. Саме тому в

умовах формування відкритого демократичного суспільства в Україні, особливе значення набуває становлення і розвиток місцевого самоврядування, побудова життя кожної громади на демократичних принципах. Але десятиріччя становлення місцевої демократії показав, що органи місцевого самоврядування потребують корінних змін підходів до взаємодії з громадою, яка є замовником і споживачем послуг самоврядування. Розвиток громади значною мірою залежить від ефективної діяльності самого органу місцевого самоврядування, його структури, персоналу, постановки завдань та пріоритетів діяльності.

Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості (продукції, послуг чи життя) є розробка ефективних систем менеджменту якості (СМЯ). Найбільш розповсюдженою нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Упровадження та сертифікація СМЯ згідно з цим стандартом у будь-яких організаціях призводить до підвищення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення задоволеності споживачів. Упровадження системи менеджменту якості на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволить визначити підходи до побудови систем менеджменту якості органів місцевого самоврядування, з урахуванням національної і місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій, включаючи типові. Як результат – у м. Комсомольську розроблено і впроваджено стандарти якості управлінських послуг в органах місцевого самоврядування; підвищення якості послуг, що надає орган місцевого самоврядування та зросте задоволеність громадян щодо якості послуг [9].

В Європейських системах управління існують і посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Крім того всі країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми по забезпеченню підтримки даної оціночної

системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: “У всіх країнах-членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші. Наприклад, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм, як один із засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності роботи органів державного сектора” [12, с. 142].

У США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їхньої відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості [15].

У Канаді Федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Провінція Онтаріо є лідируючою в цій сфері. Починаючи з 2001 р., муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання Міністерству муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в дев’яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг. Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг. Вона відображає

- більшість затрат по муніципалітетах;
- сферу провінціально-муніципальних інтересів;
- підвищений інтерес і оцінку діяльності органів влади з боку громадськості;
- оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти;

– підпадає під муніципальну відповідальність [14].

Запровадження критеріїв оцінки сприяє поліпшенню ефективності діяльності органів влади: оцінка надає інформацію, яку органи влади використовують для прийняття управлінських рішень, що удосконалює якість їх діяльності та підвищує відповідальність органів влади перед населенням через контроль за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю [10]. Тому оцінка ефективності у загальному розумінні – ступінь досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети.

Враховуючи вище викладене, ефективність управління може бути визначена як повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети при мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру. Тому далші дослідження із зазначеної проблематики мають бути присвячені саме більш чіткому визначенню й вдосконаленню тих критеріїв оцінки, що існують в Україні, та розробці нових, більш ефективних методик для реальної оцінки управлінської діяльності місцевої влади. Але варто враховувати, що не завжди необхідно щось винаходити нове, необхідно більш детально вивчити зарубіжний досвід на предмет можливості його застосування в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Бабінова О. О.* Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 73–78.
2. *Загора І. І.* Організаційно-методичне забезпечення ефективності місцевого самоврядування : дис. ... канд. держ. упр. : 08.02.03 / І. І. Загора. – К., 1999. – 196 с.
3. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – 508 с.
4. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2003. – 568 с.
5. *Мамонова В. В.* Необхідність реформування регіонального управління в Україні / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. –Х. : ХарПІ УАДУ, 2001. – № 1 (9). – С. 44–50.
6. *Павлов Д. М.* Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки / Д. М. Павлов // Наук. вісн. Нац. академії внутрішніх справ України. – К. : НАВСУ, 2003. – № 1. – С. 217–223.

7. *Петренко В.* Ефективність роботи органів місцевого самоврядування сільських громад / В. Петренко, О. Прокопенко // *Аспекти самоврядування*. – 2006. – № 5. – вересень – жовтень. – С. 36–39.

8. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : моногр. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан [та ін.] ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

9. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії ISO 9000 – 2000. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/440>.

10. *Рубцов В. П.* Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.

11. Теорія менеджменту : конспект лекцій. – Режим доступу : <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t11/2.html>.

12. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг [укр. пер.]. – Львів : Львів. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

13. *Шаров Ю. П., Сухінін Д. В.* Муніципальні послуги: шлях до високої якості : моногр. / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ТОВ "Вид. будинок ММД", 2008. – 136 с.

14. *Dawson R. MacGregor.* Democratic Government in Canada / R. MacGregor Dawson, W. F. Dawson ; Revised by Norman Ward. – Toronto : University of Toronto Press, 1998. – 152 p.

15. *Rosenbloom David.* Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector / David Rosenbloom. – New York : George Washington University, 1989. – 516 p.

Ворона П. В. Theoretical aspects of efficiency of work of organs of local self-government.

Scientific-theoretical principles of efficiency of local self-government, institutional essence of concept of efficiency, are explored in relation to functioning of local self-government, his economic constituents are selected.

Key words: efficiency of local self-government, criteria of efficiency, local power, executive branches, local elections, services, territorial society.

Ворона П. В. Теоретические аспекты эффективности работы органов местного самоуправления.

Исследованы научные и теоретические принципы эффективности местного самоуправления, институциональная сущность понятия эффективности относительно функционирования местного самоуправления, выделены его экономические составляющие.

Ключевые слова: эффективность местного самоуправления, критерии эффективности, местная власть, исполнительные органы, местные выборы, услуги, территориальное общество.